

Incertidumbres y riesgos en la Política de la Educación

Juan Manuel Fernández-Soria*

Dpto. Educación Comparada e Historia de la Educación, Universidad de Valencia, España

{juan.m.fernandez@uv.es}

Recibido el 14 Junio 2013; revisado el 18 Junio 2013; aceptado el 26 Junio 2013; publicado el 15 Julio 2013

DOI: 10.7821/naer.2.2.45-47

Journal of New Approaches in Educational Research (NAER) dedica este número a la investigación y reflexión sobre temas de Política de la Educación (PE). Aunque, obviamente, en él no están todos los tópicos susceptibles de problematización, su lectura muestra cuestiones que llenan de inseguridad a este ámbito del conocimiento. Inseguridad o incertidumbre que, en sí mismas, tanto pueden contener un acicate para la mejora como albergar el germen de riesgos de consecuencias irreversibles. El lector tendrá que juzgar si los nueve estudios que llenan esta nueva entrega de NAER arrojan luces o proyectan sombras sobre las políticas educativas de nuestro tiempo.

Decimos ‘políticas educativas’ no solo porque ya no acontecen en singular –difícilmente son producto de un Estado concreto siéndolo cada vez más de actores internacionales– sino también porque la PE tiene, aparte de una faceta como acción de gobierno, otra que la afecta en tanto que objeto de docencia e investigación. Ambos aspectos aparecen recogidos en los artículos de este volumen. Algunos abordan sustancialmente los problemas que atañen a la PE como disciplina integrada en los planes de estudios de educación superior. Incertidumbres que afectan a su indeterminación conceptual, a la naturaleza de sus saberes, a la falta de delimitación de sus campos de conocimiento, constituyen uno de los focos de atención del trabajo de Manuel de Puelles, que repara también en los déficits epistemológicos de la materia. En este sentido, el artículo firmado por Fernández-Soria se hace eco de la relación que algunos autores ven entre la falta de planteamientos epistemológicos, la debilidad del diseño de las investigaciones de PE y su insuficiencia ética. En estos artículos se pide un mayor compromiso epistemológico en las investigaciones; el trabajo de Jiménez, Palmero y Rico concluye proclamando “la necesidad de remover al alza los niveles de reflexividad epistemológica exigibles para el estudio científico de la Política Educativa”.

El estudio recién citado pretende identificar y analizar las formas de entender, enseñar y practicar la PE como disciplina formativa a nivel de postgrado; observa la dispersión de conceptos –que anota también el trabajo de Puelles– y metodologías que “reflejan la ausencia de un círculo hermenéutico y de una comunidad interpretativa”. Parecidos problemas apunta Fernández-Soria en la primera parte de su

artículo, donde recoge la preocupación de la comunidad científica por la docencia y la investigación en PE; y donde manifiesta también la conveniencia de aplicar una metodología docente activa que implique al alumnado y mejore su actitud y su motivación hacia la Política así como su compromiso cívico, y de acordar el significado de los conceptos. La disparidad conceptual perturba la enseñanza de la PE y obstaculiza el conocimiento y la explicación de los problemas que afectan a la PE, como subrayan Jiménez, Palmero y Rico. A ese inconveniente añade Puelles el secular conflicto que dificulta la docencia y la investigación de la política: el referido a su carácter axiológico y normativo o empírico y positivo.

Los campos de conocimiento objeto de la PE es otro de los temas clave en la colaboración de Manuel de Puelles; entre aquellos destaca los valores, los actores –especialmente los colectivos– el curriculum y el examen de las PE. Algunos de los cuales quizá estén marcados por un tipo de actores que actualmente determinan las PE: los actores internacionales, algunos nominados –entre ellos los organismos internacionales– y otros más difusos, como la economía de signo neoclásico. Unos y otros están influyendo de manera decisiva en la PE como acción de gobierno.

La colonización a la que la economía al modo neoclásico está sometiendo a las PE es un tema recurrente en la mayoría de las colaboraciones del volumen. Las consecuencias de la omnipresencia de esta economía en las decisiones de PE son las que provocan mayores incertidumbres y riesgos para el que sin duda debe ser uno de los objetivos irrenunciables de ésta: la consecución de una sociedad más democrática, justa y cohesionada.

El abandono progresivo de las políticas de bienestar por otras de tipo gerencial es, quizá, el efecto más visible del protagonismo neoliberal en las decisiones educativas. Ese gerencialismo tiene efectos severos en las políticas sociales y, particularmente, en las educativas; entre ellos – como advierte en su artículo Javier Bascuñán– la pérdida de calidad de los servicios públicos y de los sistemas de protección social y el debilitamiento del acceso a los derechos sociales. Argumenta que este deterioro no carece de razones ideológicas, pues sus causas no están en la situación económica, como se pretende hacer creer a la ciudadanía, sino que es precisamente en la economía donde tienen la solución. La gravedad de esta merma en los servicios sociales se incrementa en tanto que las políticas de educación social fracasan como formación cívica llamada a entender, comprender y mantener la estructura social y para formar en competencias de inclusión social y en valores que contribuyan a la conservación y transformación social en un sentido determinado. El “hacer más con menos” es un

*Por correo postal dirigirse a:
Universidad de Valencia.
Facultad de Filosofía y Ciencias de la Educación.
Departamento de Educación Comparada e Historia de la Educación.
Avda. Blasco Ibáñez, 30.
46010-Valencia.
Spain.

mecanismo perverso que, so pretexto de invocar a la competitividad, la eficacia, la eficiencia y el control presupuestario, provoca desigualdades y exclusiones que evidencian, entre otros, el fracaso de algunos grandes objetivos que atañen no solo a la ciudadanía propia del tradicional Estado-nación, sino también a la misma ciudadanía europea en forma de desconfianza en las instituciones estatales y europeas y de desafección por la democracia y por la misma política.

Forman parte de este gerencialismo determinados aspectos de la PE que aborda en su trabajo Fernández-Soria, como la rendición de cuentas, el gobierno escolar, la financiación y la escolarización, además de la evaluación de la enseñanza a la que se alude reiteradamente en otros trabajos de este volumen que plantean la estrecha relación entre mundialización-globalización y políticas educativas.

Justino Magalhães –que explora la construcción de la idea de mundialización a través de las Exposiciones Universales y de la difusión de las ideas de libertad, justicia e igualdad contenidas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de la Carta de las Naciones Unidas y de la Declaración de los Derechos del Niño– narra el proceso histórico de mundialización que transita el ámbito escolar desde la estatalización, propia del Estado Absoluto, hasta la universalización del sistema escolar a mediados del siglo XX, universalización o mundialización que se concreta en masificación y expansión del sistema escolar. Más tarde se produce la paradoja de forzar la convergencia internacional y la uniformización escolar al tiempo que se pide la adecuación del modelo escolar (contenidos y estrategias metodológicas) a los diversos públicos y geografías. En la década de los 90, esta paradoja se incrementa con la vulgarización de nuevos medios de acceso a la información. Y, aún más, la posterior globalización afecta al sistema escolar informándolo de diversidad, multiculturalidad, pluralismo, multiplicidad de pedagogías, etc. Lo llamativo de este proceso – en lo que repara el trabajo de Magalhães– es que si, por un lado, la globalización fuerza la apertura de los currículos a nuevos temas y etnoculturas, por otro, la implementación de los sistemas de evaluación –sobre todo los basados en números, como PISA– pretenden la generalización señalando lo básico y elemental estandarizado que todos los sistemas educativos deben conseguir. La globalización vence a la mundialización. La convergencia pedagógica y la estandarización no dejan margen a la diversidad.

En la misma línea genealógica, Magalhães recuerda que la consigna de medir, seriar, comparar y acordar tiene ilustres precedentes en el mundo educativo. En ello se afanó, por ejemplo, Marc-Antoine Jullien de Paris en 1817, o el Movimiento de la Escuela Nueva que hizo lo propio para llegar a los famosos 30 principios de Ferrière, incluso el *Diccionario de Pedagogía* de Ferdinand Buisson que con sus artículos reveló el estado de la educación y la cultura en cada país. Todo con el afán de evaluar y concertar modelos de actuación pedagógica que, además, pudieran servir como paradigmas a imitar.

Pero estos objetivos, ¿son los que guían en nuestro tiempo a las nuevas agencias de evaluación? Varias colaboraciones de este volumen reparan en que las actuales PE están sujetas a procesos de valoración que provocan, cuanto menos, inquietud. Aceptando por indispensable la necesidad de la evaluación de la enseñanza, lo que aviva la incertidumbre es el papel que juegan en este asunto los organismos internacionales, convertidos – como señala en su artículo Leoncio Vega– en “actores educativos por excelencia” que no solo marcan la agenda conceptual, metodológica y docente de la PE, sino que también

elaboran los estándares de medición para la comparación; de este modo la evaluación –concluye Vega Gil– “adquiere categoría de gobernanza (uso social y mercantil) en cuanto trasciende de las aulas y los centros para convertirse en instrumento de legitimación social, de la elección de centro, de la calidad, de la segregación, de la gestión y de la excelencia”, es decir, en herramienta “para la competitividad y la privatización de la Política y prácticas en las dinámicas internas de los sistemas educativos públicos (y con mayor hincapié en los de titularidad privada)”.

Ciertamente, en nuestro tiempo –subraya en su artículo Fernández-Soria– la evaluación de la enseñanza a través de los números, del modo como la ejerce el ‘Programme for International Student Assessment’ (PISA), “se está convirtiendo en un instrumento de gobernanza, en una nueva forma de poder que, argumentando la ‘evidencia’ de las cifras, diseña las PE”. Si, como afirma Vega Gil en su colaboración, la OCDE – responsable de PISA– “es un actor político dominado por el neoliberalismo en las dirección internacional de la educación”, sería legítimo preguntarse si la evaluación emanada de los informes PISA no sirve para legitimar decisiones y acciones educativas – supuestamente basadas en la ‘realidad’– prescindiendo de la política y de la ideología.

La presencia –y el liderazgo– de los organismos internacionales en las PE, cuestiona el papel de los Estados-nación. Es este otro tema recurrente en varios de los artículos de este número de *NAER*, que se plantean si aquella presencia – fruto del nuevo paradigma económico y de la globalización– no implica un cambio de protagonismo en favor de las instancias supranacionales y en detrimento del tradicional papel del Estado en educación. Algunas de las firmas presentes en este volumen, aunque reconocen el nuevo papel que juegan los organismos internacionales en las PE, confían en el decisivo papel regulador de los Estados (Magalhães) y dudan de que los sistemas educativos se desgajen del Estado (Vega Gil), aunque se reconozca que “una cierta crisis de la Política de la Educación tenga que ver con la globalización, la transferencia educativa y la reacción defensiva de los Estados-nación” (Vega Gil). Otras firmas, si bien comparten aquella confianza y este reconocimiento, vislumbran una tendencia de cambio en el protagonismo de los actores, siendo cada vez menor el del Estado-nación y cada vez mayor el de los organismos internacionales (Fernández-Soria). Hay también quien reclama que ese protagonismo sea compartido entre el Estado y las instituciones privadas (Francisco Muscará), mostrando así los términos de un debate muy actual en las PE. Este mismo autor plantea para Latinoamérica –volcada en el logro de las metas 2021– algunos desafíos que están presentes en otras latitudes: la autonomía de la gestión institucional como herramienta para afrontar los retos de identidad cultural, pluralidad social, integración nacional y equidad social; la revalorización de la cultura del esfuerzo o la involucración del mundo de la empresa en el quehacer educativo.

Pero este cambio de protagonismo quizá quiera ser justificado a través de una aplicación irrestricta del discurso de las ‘necesidades sociales’. Este discurso, amparado en ‘lógicas’ difícilmente sostenibles desde la perspectiva de la cohesión social, arguye que el Estado-nación al modo tradicional ha mostrado su insolvencia para gestionar la escasez económica y para dar a la sociedad lo que ésta necesita para su progreso y bienestar. El protagonismo educativo debe, pues, pasar a otros actores capaces de gestionar más eficazmente los recursos y de entender mejor las necesidades sociales. La sociedad civil –en

oposición al Estado– reclama su protagonismo; las familias piden ‘libertad’ para educar a sus hijos, los centros ‘autonomía’ para gestionarse, el individuo ‘emancipación’ para explorar al máximo sus capacidades y lograr sus intereses, el mercado mayor ‘desregulación’ para mostrar de lo que es capaz. Y, así, se instalan en educación las políticas de rendición de cuentas que, si para unos son la solución para distribuir con eficacia la escasez, para otros constituyen un discurso ideológico que difunde valores neoliberales; se establece una política de libertad de educación que hace de la libre elección de centro una de sus banderas argumentando el derecho de libertad de las madres y los padres, aunque no repare en que la segregación escolar puede ser una de sus consecuencias; se erige un modelo de gobernanza escolar que entroniza la supuesta eficacia de la gestión en detrimento de las tradicionales formas democráticas de gobierno; se establece un paradigma de evaluación que, como se ha señalado más arriba, pretextando la condición de un diagnóstico preciso para intervenir donde sea necesario, sin embargo está siendo utilizado como una nueva forma de gobierno de las PE. Y todo esto parece confluir en la privatización de la educación, un riesgo para la construcción de una sociedad cohesionada y democrática que detectan varios de los artículos incluidos en este volumen.

Claro que las PE están llamadas a construir la unión nacional, como escribe Muscará para el caso de Latinoamérica, o la unión europea –aunque en este caso parecen perseguir el objetivo contrario (Bascuñán)–, pero también son convocadas a edificar y consolidar sociedades democráticas. En este sentido, se aludía al principio de esta presentación a la inquietud de los docentes e investigadores en PE por el desapego por la política de la ciudadanía en general y de los estudiantes en particular. Pues bien, Carpenter y Clouse abordan en su artículo una demostrativa experiencia que quizá camine en la dirección contraria a esa desafección y que potencialmente puede favorecer la implicación y competencia democrática: la participación directa en asuntos de política educativa mediante las consultas electorales, posibilidad que rige en 24 Estados USA y que permite formular PE a través de mecanismos de democracia directa. Estudian 206 consultas populares realizadas entre 1906 y 2009 sobre temas de curriculum y docencia, equidad, asuntos económicos e infraestructuras, cuestiones de índole moral y reformas de políticas vigentes. Del estudio destaca, entre otras conclusiones, que, aunque el 66 % de las consultas populares fracasaron, fueron un instrumento atractivo para realizar cambios políticos, jugando en ocasiones un papel importante en el proceso de formación de las PE en USA.

Los hasta aquí mencionados conforman un repertorio, aunque –advertíamos al comienzo– obviamente muy limitado, de temas que comportan riesgos e incertidumbre para las PE. Cerramos la presentación de este volumen sobre temas de Política Educativa señalando el que quizá se haya erigido en uno de los principales problemas que obstaculizan el éxito de las PE: la ausencia de un diseño holístico de las mismas que, teniendo en cuenta los posibles efectos y dinámicas subyacentes en las iniciativas de reforma, sea capaz de anticipar sus potenciales efectos indeseados e implementar sus posibilidades de éxito. En su artículo, Groff propone la aplicación al campo de la PE de una herramienta de análisis que ya ha demostrado su eficacia en otros ámbitos: la Dinámica de Sistemas. Esta metodología, especialmente útil en un sistema complejo como el educativo, permite entender por qué el sistema se comporta de la manera en que lo hace, probar y planificar políticas antes de su puesta en

práctica, predecir su dinámica y ofrecer mayores posibilidades de éxito. Muchas reformas educativas han fracasado, por ejemplo, por pretender cambios parciales ignorando sus efectos en el sistema total, o por no contemplar las reacciones y resistencias que ante ellas pueden ofrecer los agentes implicados, especialmente los profesores. Comprender la estructura, las interconexiones, los comportamientos que confluyen en una reforma educativa, contemplarla como un todo, observar su naturaleza interdisciplinar, no ignorar su genealogía, son algunos de los requisitos para el logro del objetivo deseado. La Dinámica de Sistemas “ofrece herramientas concretas para que los encargados de formular las políticas puedan identificar las dinámicas que resultan perjudiciales y abogar por mejores políticas y diseños de sistemas”; y “puede ayudarnos a crear un sistema educativo que sea eficaz y justo para nuestros estudiantes”.

Este es un objetivo irrenunciable de toda PE: lograr eficacia pero con justicia; sin eficacia acabaría deslegitimándose; sin justicia lo haría por servir a una sociedad abocada a la desigualdad y a la descohesión.

Juan Manuel Fernández-Soria

Con el fin de llegar a un mayor número de lectores, NAER ofrece traducciones al español de sus artículos originales en inglés. Sin embargo, **este artículo en español no es el artículo original sino únicamente su traducción**. Si quiere citar este artículo por favor consulte el artículo original en inglés y utilice la paginación del mismo en sus citas. Gracias.